

総論 安全保障政策ボトムアップレビュー研究会を振り返って —研究会提言と日本の国家安全保障戦略—

徳地 秀士

1. 研究会の「提言」と日本の新たな防衛政策①—「国家安全保障戦略」の取扱いについて

当研究会は、2017年度から3年間の予定で研究作業を開始したところ、2018年1月、日本政府が「防衛計画の大綱」（以下「大綱」という。）の見直しの方針を示したことから、安全保障政策の見直しを求める提言を同年中の適切な時期に策定・公表することを第一の目標として作業を行った。その結果、2018年10月10日、政策提言として「揺れる国際秩序に立ち向かう新たな安全保障政策—日本を守るための11の提言—」（以下「提言」という。）を公表した。

この提言は、国際秩序が権威主義国家による挑戦や先進民主主義国家の内部混乱などにより動揺している国際社会の現状、インド太平洋地域における中国や北朝鮮による一方的行動の既成事実化、さらにはいわゆるゲームチェンジャーとなり得る技術革新を背景とした軍事的競争の加速を最近の国際情勢の特徴として指摘し、2013年の「大綱」だけでなく同時に決定された「国家安全保障戦略」の見直しを求めた。この提言は、日本の防衛力を支える基盤が非常に脆弱なものとなっているとの認識の下、日本の防衛力の基盤の大幅な強化と十数年先を見据えた将来投資という観点からのさまざまな提言も含んでいるが、ここで指摘した課題はどれも単に自衛隊の体制だけの問題ではない。国全体としての安全保障政策全般にかかわる問題である。

2018年12月18日に実際に日本政府が決定した新たな「大綱」は、日本を取り巻く安全保障環境が前「大綱」策定時に想定されたよりも「格段に速いスピードで厳しさと不確実性を増している」という認識を示し¹、また、「宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の利用の急速な拡大は、陸・海・空という従来 of 物理的な領域における対応を重視してきたこれまでの国家の安全保障の考え方を根本から変えようとしている」との認識も示している²。

新「大綱」が「これまでに直面したことのない安全保障環境の現実に正面から向き合う旨を表明した³ことは評価できるが、今日、「体制間競争」あるいは「新冷戦」といった言葉で表現される状況がこれからの日本の安全保障に突きつけている課題は、「大綱」という枠の中だけで取り扱うには余りに大きなものであり、自ずと限界がある。もちろん、「大綱」は防衛省・自衛隊だけのものではなく、政府全体としての意思表示であり、かつ、そ

ここで扱われる課題は自衛隊の将来体制だけではないが、その中心的課題は自衛隊の将来体制、特に量的規模の目標水準を定めることにある。「国家安全保障戦略」が策定されるようになった今日においては、新たな状況を踏まえた国全体としての安全保障政策全般の見取り図は、「国家安全保障戦略」を更新することによって示されるべきものとなっているのである。

日本政府は、「国家安全保障戦略」の評価に関し、「現下の安全保障環境と国家安全保障上の課題は、引き続き中長期的方向性を見定める必要はあるものの、全体として見れば、本戦略で示された基本的な認識の枠内にあると考えられる」との認識である⁴。「国家安全保障戦略」の見直しはそれなりの政治的エネルギーを要するものであるし、そこに示された理念、国益、目標や多くの課題は今も根本的には変化していかろうとて言えるかもしれない。また、「国家安全保障戦略」の中の細かな記述については、新「大綱」によって事実上置き換えられた部分がないとは言えないだろう。しかし、たとえそうであっても、日本の置かれた戦略的な位置が既に変化しているとすれば、目標に至る道筋も自ずと変更を迫られるはずである。その意味では、「国家安全保障戦略」を新たなものにするという選択肢も十分にあり得たのではないかと考えられる。

2. 研究会の「提言」と日本の新たな防衛政策②—新「大綱」の評価

2018年、政府は上記のとおり、「国家安全保障戦略」の見直しは行わず、「大綱」のみを新たなものとするとともに、これに基づく最初の5年計画として新「中期防衛力整備計画」（以下「中期防」という。）を策定した。この「大綱」は新たな要素を幾つも盛り込むとともに、従来の「大綱」と比べかなり大きな意気込みを表現したものとなった。ここでは主として、当研究会の「提言」の「基本的方針」6項目との関係で、「大綱」の内容を振り返って若干の評価を試みることにしたい。

「提言」は、今後の日本の安全保障・防衛政策の柱として、①中国による国際秩序攪乱と米国第一主義への対応、②日本の国としての総力を挙げた防衛体制と日米同盟の抑止力、③中国への抑止と関与、④日本周辺地域の安全保障環境の改善とインド太平洋地域の安全保障環境への関与、⑤北朝鮮への抑止と関与、および⑥現状の変革と未来への投資、の6項目を掲げた。

このうち、まず中国については、「大綱」は、「我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となっており、今後も強い関心を持って注視していく必要がある」との認識⁵に立ち、宇宙、サイバー、電磁波、海洋、グレーゾーンの事態への対応も含めて総合的な防衛体制の構築を掲げており、中国の脅威に対する対応を最優先の課題として掲げている。本

報告書の小原凡司論文からも分かるとおり、新「大綱」策定後状況はさらに深刻化しており、中国に関しては引き続き最大の関心をもって警戒していくことが必要である。

また、日米同盟については、米国が「同盟国やパートナー国に対しては、防衛のコミットメントを維持し、戦力の前方展開を継続するとともに、インド太平洋地域を優先地域と位置付け、同盟とパートナーシップを強化するとの方針を掲げている」との認識を表明し⁶、日米安全保障体制を「我が国の安全保障の基軸」と位置づけ、日米同盟を一層強化していく方針を打ち出している⁷。

なお、米国が「同盟国との協力がより重要になっているとの認識を示している」という「大綱」の指摘⁸は、米国全体についての指摘としてはおそらく正しいが、ドナルド・トランプ大統領がそう考えているかは疑わしいところであり、本来であれば、大統領の言動との関係についてより丁寧な説明を行うことが国民に対して必要であろう。そのような説明は、「大綱」の中で行うにはなじまないかもしれないが、そうであれば、政府全体としては、別途何らかの工夫をしてもよかったのではないだろうか。

中国に対してコストを賦課するには、抑止力の強化のための日本自身の努力と日米同盟の強化が不可欠であるが、他方で、中国との間の信頼醸成と危機管理も重要である。この点に関しては、「大綱」は、「中国には、地域や国際社会において、より協調的な形で積極的な役割を果たすことが強く期待される」とのメッセージを含んでいる⁹とともに、「安全保障協力」の一環としての「防衛協力・交流の推進」の中で、「中国との間では、相互理解・信頼関係を増進するため、多層的な対話や交流を推進する」とし、海空連絡メカニズムの「両国間の信頼関係の構築に資する形」での運用等について言及している¹⁰。このことは、中国に対するバランスのとれた対応と評価できるだろうが、抑止力の維持と「多層的な対話や交流」のバランスを適切に取り続けることは困難な課題である。米中の戦略的競争関係は抑止力の維持・強化をわれわれに迫るが、その分だけ中国との信頼関係の構築の必要性も増大する。しかしながら、2019年度末の時点において、米中貿易戦争は一時的に休止状況にあるものの、新型コロナウイルスの拡散への対応を巡って相互信頼の低下や交流停滞の長期化も懸念される。また、これが安全保障分野における相互協力の契機を提供する可能性は少なくとも短期的には考えにくい。引き続き状況は流動的であり、注視を怠ることはできない。

次に、当研究会が「提言」の中で指摘したインド太平洋地域の安全保障環境への関与に関しては、「大綱」は、日米同盟関係が「我が国のみならず、インド太平洋地域、さらには国際社会の平和と安定及び繁栄に大きな役割を果たしている」とし¹¹「自由で開かれた海洋秩序を維持・強化することを含め、望ましい安全保障環境を創出するため、インド太平

洋地域における日米両国のプレゼンスを高めることも勘案しつつ」日米共同の活動を実施するとする¹²とともに、諸外国との安全保障協力の強化について、「自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進する」としている¹³。日米同盟協力に関しても、諸外国との安全保障協力に関しても、幾つもの重要な具体的な項目を掲げており、インド太平洋地域の安全保障環境の改善により積極的に関与する意思表示と受け止めることができる。ただし、「自由で開かれたインド太平洋というビジョン」についての日本政府の説明によれば、「法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着」および「経済的繁栄の追求」と並び「平和と安定の確保」が日本の取組の三本柱の一つとなっているものの、その主たる内容は「能力構築」と「人道支援・災害救援分野等」とされているだけであり¹⁴、同ビジョンの安全保障的側面の全体像は明確ではない。また、本報告書の秋本茂雄論文および鮎田英一論文が指摘する重要な論点は、これまで日本政府が説明してきた同ビジョンの枠を超えるものを含んでいる。自由で開かれたインド太平洋という考え方は国家安全保障戦略の策定前からあるという声もある¹⁵が、少なくとも日本においてそれが「戦略」あるいは「構想」としてある程度明らかになったのは「国家安全保障戦略」の策定より後のことであり、このことに鑑みても、「国家安全保障戦略」は既に見直しの時期を迎えているといえる。つまり、「自由で開かれたインド太平洋というビジョン」の安全保障的側面の明確な定義を含む新たな「国家安全保障戦略」を策定することが必要であるということここからは指摘しておきたい。

なお、ここで、「インド太平洋」と日米同盟の意義・役割について一つコメントしておきたい。日米同盟の意義・役割について、「国家安全保障戦略」では、「過去 60 年余にわたり、我が国の平和と安全及びアジア太平洋地域の平和と安定に不可欠な役割を果たすとともに、近年では、国際社会の平和と安定及び繁栄にもより重要な役割を果たしてきた」とされ¹⁶、前「大綱」では、「我が国のみならず、アジア太平洋地域、さらには世界全体の安定と繁栄のための「公共財」として機能している」とされている¹⁷が、新「大綱」では、上記のとおり「我が国のみならず、インド太平洋地域、さらには国際社会の平和と安定及び繁栄に大きな役割を果たしている」とされている¹⁸のである。つまり、「アジア太平洋」を「インド太平洋」に置き換えたことにより、日米同盟の意義・役割が再定義されているのである。もともと世界全体のためになっていると評価していたのであるから、アジア太平洋をインド太平洋と置き換えたことによって意味が決定的に異なるものになるわけではないが、日米同盟を含む米国のこの地域における同盟ネットワークを「インド太平洋地域の同盟ネットワーク」と呼ぶのには若干の違和感があることでもあり、日米同盟関係についてこのよ

うな新たな意義づけを行うには、それなりのオープンな議論があってもよかつたのではないかと考える次第である。

また、北朝鮮の問題については、当研究会の提言は、北朝鮮の軍事的能力の削減が実現しない限りこれに対する対処能力の強化が引き続き必要との立場である。この点に関し、「大綱」は、「弾道ミサイルに搭載するための核兵器の小型化・弾頭化を既に実現しているとみられる」との認識を示すとともに、「北朝鮮の核・ミサイル能力に本質的な変化は生じていない」と述べ、さらに「北朝鮮の軍事動向は、我が国の安全に対する重大かつ差し迫った脅威であり、地域及び国際社会の平和と安全を著しく損なうものとなっている」として非常に厳しい認識を示し¹⁹、ミサイル防衛能力の強化などを図ることとしている。今後の米朝関係の変化については常に要注意であるが、米朝間の表面的な言葉のやりとりに惑わされてはならない。本報告書の下平幸二論文が指摘するとおり、地理的に北朝鮮の軍事的脅威に直接晒される日本は、米朝交渉等の動向にかかわらず、北朝鮮の各種脅威に対する備えを確実に進めていかなければならない。中国に対する脅威認識の高まりと「インド太平洋」に対する関心の高まりにより、北朝鮮問題に対する対応についての関心が弱まることのないようにしていかなければならないと考える。その意味でも、「インド太平洋」の明確な位置づけを含む、安全保障政策の全体像としての「国家安全保障戦略」が求められるのである。

最後に、日本の防衛力を支える基盤の強化に関しては、「大綱」は、従来の「大綱」に比べて格段に力を入れているということは閣議決定の文言から明らかである。前「大綱」では、「各自衛隊の体制」の次に「防衛力の能力発揮のための基盤」という項を設け²⁰、ここに訓練・演習、運用基盤、人事教育等の11項目の記述があったが、新「大綱」では、「自衛隊の体制等」の前に「防衛力の中心的な構成要素の強化における優先事項」という一項を新たに設け²¹、この中に人的基盤、技術基盤、産業基盤など、従来「防衛力の能力発揮のための基盤」に入っていた事項の幾つかをここに移しており、これらの項目を重視していることがうかがわれる。

特に、人的基盤の強化が格段に重視されているのは文言上明らかである。このことは、人口減少と少子化、若年人口の高学歴化を踏まえれば当然であるが、人口動態のこうした変化はかねてより指摘されてきたことであり、しかも陸上自衛隊の編成定数は削減されず据え置かれたことからますます自衛官募集環境は厳しくなっている。また、この問題に特効薬があるとは考えにくい。したがって、この問題の深刻さをしっかりと国民全体に訴える必要があるし、国を挙げた大きな仕組みが必要であろう。

また、従来は「防衛力の能力発揮のための基盤」の中で「防衛生産・技術基盤」として

一括りになっていたものを「技術基盤の強化」と「産業基盤の強靱化」として「強化」の優先事項に入れたことも新「大綱」の特色である。日本の防衛産業は経営資源上、民生事業に依存した事業形態になっているので、日本のモノづくり産業全体の経営が豊かにならない限り防衛事業は常に存続のリスクを抱えている²²。したがって、日本の防衛産業基盤の強靱化は本来複雑な課題だが、輸入装備品の拡大や装備品の維持経費の増大等に伴い、課題はさらに深刻化している。新「大綱」も新「中期防」も、競争原理の導入による防衛産業の競争力の強化を重視し、「中期防」では「企業の再編や統合も視野に」入れており²³、今後の注目点の一つであろう。

3. 残された幾つかの課題について

当研究会の「提言」で具体的に指摘した事項のうち幾つかのものは「大綱」に取り入れられたが、取り入れられなかったものもある。「提言」の「提言 2」で小原凡司が指摘し、かつ、本報告書の磯部晃一論文が指摘する、自衛隊の常設統合司令部の創設もその重要な一例である。

本稿では、紙面の制限もあるので、2点だけ指摘しておきたい。

第一はグレーゾーン事態への対処についてである。当研究会の「提言」の「提言 1」では、「グレーゾーン事態への対処について再度検討を行い、シームレスな対応を行い得る法整備に努めるべきである」と指摘した。「大綱」は、「我が国を取り巻く安全保障環境」の中で、「いわゆるグレーゾーンの事態は、国家間の競争の一環として長期にわたり継続する傾向にあり、今後、更に増加・拡大していく可能性がある。こうしたグレーゾーンの事態は、明確な兆候のないまま、より重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいる。さらに、いわゆる「ハイブリッド戦」のような、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法は、相手方に軍事面にとどまらない複雑な対応を強いている」としている²⁴。こうした認識は、前「大綱」の「領土や主権、海洋における経済権益等をめぐるグレーゾーンの事態が長期化する傾向が生じており、これらがより重大な事態に転じる可能性が懸念されている」との認識²⁵をさらに進めたものとして評価できる。

しかしながら、こうした事態への対応に関してはかなり曖昧であり、「領空侵犯や領海侵入といった我が国の主権を侵害する行為に対し、警察機関等とも連携しつつ、即時に適切な措置を講じる」とされている²⁶だけである。中国の海警局が国家海洋局から武装警察の下に置かれ、中央軍事委員会の統制の下に置かれるようになり、その任務、権限、軍との関係などについて不透明感が広がっている今、実態の解明は当然必要であるが、いずれにしても日本としては、国として持てる力を有機的に活用して国としての毅然とした対応を

示すとともに、事態を適切にコントロールしていく必要がある。とすれば、今、海上保安庁と自衛隊との連携についても「従来の延長線上でない」対応が求められていると言えるのではないかと。

また、本報告書の高橋杉雄論文は、宇宙・サイバー・電磁波によって構成される新領域がグレーゾーン事態においても大きな効果を発揮する可能性が高いことを指摘し、自衛隊だけでなく、警察や海上保安庁などの法執行機関も新領域に関する能力を高めていかなければならないと指摘するとともに、新領域における自衛隊と法執行機関の連携の強化の必要性も訴えている。日本はこうした点を含めて今後さらに検討を深めていくことが求められているが、実はこれも、「大綱」の見直しという枠組みの下での検討には限界があるだろう。やはり、「国家安全保障戦略」の枠組みの中で論じられるべきものと考えられる。その意味でも、「国家安全保障戦略」は見直されて然るべきだろう。

もう一つは、いわゆる「反撃能力」についてである。当研究会の「提言」の「提言3」では、「攻守最適混合の模索」の中で、「これまで日米間では、自衛隊が「盾」、米軍が「矛」となる役割分担を行ってきたが、今後は相手のミサイル戦力に対する米軍の打撃力を自衛隊が補うため……自衛隊自身がミサイル脅威への反撃能力を保有することが望ましい」と指摘した。他方、「大綱」は、「スタンド・オフ防衛能力」とは別に「総合ミサイル防空能力」の項目の中で、「日米間の基本的な役割分担を踏まえ、日米同盟全体の抑止力の強化のため、ミサイル発射手段等に対する我が国の対応能力の在り方についても引き続き検討の上、必要な措置を講ずる」としている²⁷。結論は先送りされ、かつ、前「大綱」におけるこの課題の表現ぶりと比較すると言葉が微妙に控えめになっている。これは非常に機微な点を含む課題であるということは理解できるし、単なる個別装備の問題ではなく自衛隊全体の防衛構想と体制の問題であるから、簡単に結論付けることができるものではないということも理解できるが、前「大綱」の下における検討の結果、どこまで検討が進み、いかなる課題があり、どのような方向で今検討がなされているか、という点についてもう少し明らかにすることはできないものだろうか。少なくとも、そうしたオープンな議論になじむ論点は幾つもあると考えられる。透明性を高める工夫が望まれるところである。

4. 今後への期待

「大綱」は「我が国が持てる力を総合する防衛体制を構築する」としている²⁸。政府としての強い意気込みは「大綱」の言葉の端々に感じられるが、問題はこうした力強い言葉をどう実行していくかということである。人材の確保・育成、生産・技術基盤の確保、情報能力の強化といった困難かつ長期間を要する施策や、活動経費を含めた予算全般の充実な

ど、多くの事柄が必要である。少なくとも「大綱」に書かれたことが間違いなく効果的に実施されて初めてこの「大綱」が適正に評価されることとなると考えられる。

「大綱」は防衛省・自衛隊だけでなく政府全体としての取組を定めた枠組みであり、上記のようなさまざまな問題はいずれも政府全体として取り組むべき課題である。また、日米同盟については、本報告書の磯部論文が提起する第一の課題である、同盟調整メカニズムの改善もまた、政府全体の課題である。「日米防衛協力のための指針」が日米安全保障協議委員会、すなわち両国の外交・防衛当局間の「2+2」という枠組みの中で策定されたものであることから、磯部論文が提起するような課題が生ずるのである。こうした課題も、真に政府全体として取り組むべきものなのである。その意味で、「大綱」上の多くの課題と同様である。

「大綱」に基づく「中期防」を着実に実施していくことが当面の課題であるが、2023年には新「中期防」を策定するだけでなく、再び「大綱」を見直す必要が生ずるかもしれない。いずれにしても、そのときには策定後10年を経過する「国家安全保障戦略」の見直しは必至であろう。2023年を目指すとしても、残り時間は3年である。決して長い時間ではない。内容が充実し、質の高い戦略を構築することができるよう、オープンで活発な議論を期待したい。

—注—

- 1 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」2018年12月18日、6頁。
- 2 同上、1頁。
- 3 同上、8頁。
- 4 内閣官房「「国家安全保障戦略」の現時点での評価について」2018年12月18日、1頁。
- 5 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」5頁。
- 6 同上、4頁。
- 7 同上、12頁。
- 8 同上、12頁。
- 9 同上、5頁。
- 10 同上、15頁。
- 11 同上、12頁。
- 12 同上、13頁。
- 13 同上、14頁。
- 14 「自由で開かれたインド太平洋に向けて」外務省、2019年11月、2頁
<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000407642.pdf>>2020年2月9日アクセス。
- 15 「「安全保障と防衛力に関する懇談会」（第3回会合）議事要旨」首相官邸、2018年10月2日、3頁
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/dai3/gijiyousi.pdf>2020年2月9日アクセス。
- 16 国家安全保障会議決定、閣議決定「国家安全保障戦略について」2013年12月17日、18頁。
- 17 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について」2013年12月17日、7頁。

- 18 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」12 頁。
- 19 同上、5 頁。
- 20 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」22～26 頁。
- 21 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」21～23 頁。
- 22 防衛生産・技術基盤研究会『防衛生産・技術基盤研究会最終報告－「生きた戦略」の構築に向けて－』2012 年 6 月、13～14 頁。
- 23 国家安全保障会議決定、閣議決定「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）について」2018 年 12 月 18 日、19～20 頁。
- 24 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」、2～3 頁。
- 25 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」2 頁。
- 26 国家安全保障会議決定、閣議決定「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」10 頁。
- 27 同上、20 頁。
- 28 同上、8 頁。